

ESTRUCTURAS Y POLÍTICAS TERRITORIALES.

LAS REGIONES CENTRO Y CENTRO OCCIDENTE DE MÉXICO

Israel Vázquez Moran¹

Guadalupe Hoyos Castillo²

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis comparativo de las estructuras territoriales actuales en las regiones centro (RC) y centro occidente (RCO) de México, e identificar la política territorial y su correspondencia con la reconfiguración territorial, en los años de 2000 a 2010. En el contexto de la redistribución de la urbanización y el poblamiento que reconfigura a los sistemas urbano regionales. Se examina con base en información censal por localidad de cada municipio de las 13 entidades federativas que integran ambas regiones. Se observa patrones de distribución de concentración, en transición y descentralización, que configuran estructuras organizativas distintas de carácter complejo, existen comportamiento escalonados, sobrepuestos y en otros casos inédito. Las políticas persiguen disminuir las disparidades regionales con criterios sectoriales y marcos jurídicos desfasados y ajuste a las estructuras de funcionamiento actuales.

Palabras clave: Estructura territorial, Política territorial, Regiones.

¹ Geógrafo, estudiante de la Maestría en Estudios de la Ciudad de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEM, correo: israelvm90@gmail.com

² Profesora e investigadora en la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la UAEM, correo: gdhoyosc@uaemex.mx.

1. INTRODUCCIÓN

Los actuales procesos de alta urbanización a nivel mundial, se basan en las dinámicas subregionales nacionales, de convergencia y divergencia regional. En la perspectiva de la evolución de los asentamientos humanos se acepta que urbanización implica incremento en el grado de urbanización, crecimiento del tamaño de las áreas urbanas, y desarrollo de los sistemas nacionales y regionales, a mayor evolución se espera nuevas formas de ocupación del territorio y de interrelaciones entre los asentamientos humanos de todo orden y grado. (Pacione, 2005).

Los patrones de distribución de la población y de las actividades económicas en ciertos territorios nacionales en el orden internacional, fueron identificados dando lugar a conceptos diversos; la megalópolis por Gottmann en 1961, metroplex por Meltzer en 1984, y más recientemente regiones urbanas policéntricas por Champion (Citado por Sobrino, 2011). Todos ellos, a su tiempo, pretenden recoger las transformaciones de las estructuras territoriales, donde cambian los sistemas, subsistemas y regiones urbanas respectivamente. En el orden internacional, son procesos situados en los años setenta, mientras que en México, emergen diez años después, presentándose diversas discusiones analíticas y metodológicas en el medio científico, y lentamente en la política respectiva.

En México, según cálculos de Sobrino, 2011, el aumento demográfico, entre 1980 y 2010, fue de 66.8 a 112.3 millones de habitantes, un incremento de casi el doble en 30 años, con una tasa de crecimiento de 1.7 por ciento. En el año 2010, la población urbana es de 79 millones de habitantes cuya tasa fue de 2.2 por ciento, la población urbana crece más rápido respecto a la población total nacional. La región centro tiene 29.9 millones de habitantes en áreas urbanas, que representa 39% de la población urbana y la región centro occidente tiene 13.5 millones de habitantes que representan 17% de la población urbana total nacional.

En relación con el grado de urbanización, la región centro presenta un grado de 80% y la región centro occidente 70%, es decir alta concentración urbana en ambas regiones. En las regiones mencionadas, se distinguen dos regiones urbanas: la región urbana centro, de mayor complejidad y concentración poblacional cuyo nodo central es la ZMCM, en 2010 tenía 24.2 millones de habitantes y la segunda, es la región urbana occidente, cuyo nodo central es la ZM de Guadalajara, cuenta con 4.2 millones de habitantes. (Sobrino, 2011)

Por otro lado, bajo el examen de la estructura funcional de red de ciudades de México, Garrocho (2012), mide las interacciones a nivel nacional, aquí destacamos los dos casos de interés. Las interacciones de la ZMVM, tenía 19.2 millones de habitantes en 2010 y una población vinculada de 44.4 millones más a nivel regional, con una población total articulada funcionalmente de 63.7 millones de personas en el total del país. Mientras que la ZM de Guadalajara, contaba con 4.1 millones de habitantes y una población vinculada de 2.2 millones más, señalando una población total articulada funcionalmente de 6.3 millones de personas.

Dos procesos importantes, -aumento demográfico y magnitud de urbanización-, que a su vez implicó dinámica organizativa regional –subsistemas y regiones urbanas-. El proceso de urbanización en el territorio nacional es generalizado, por lo que actualmente adquiere significado avanzar en el reconocimiento de los patrones de distribución del poblamiento y las estructuras territoriales donde pueden estar reconfigurándose las estructuras regionales. En particular en las regiones centro y centro occidente de México, con procesos de suburbanización, periurbanización, incremento de ciudades medianas y pequeñas quizá dando lugar al policentrismo intrarregional.

En el contexto de las dinámicas presentes en el territorio, el objetivo en este trabajo es identificar y realizar un análisis comparativo de las actuales estructuras territoriales presentes

en la Región Centro (RC) y Región Centro Occidente (RCO) de México e identificar la existencia de políticas territoriales para la década de 2000 a 2010.

La estructura del trabajo, luego de la introducción, se integra por cuatro partes más: la segunda incluye las precisiones teóricas-conceptuales de la dinámica urbana y patrones de distribución de la población; la tercera, examina los hallazgos de las estructuras territoriales en la RC y RCO, y el análisis comparativo; la cuarta parte, revisa los documentos de planeación para identificar la existencia de políticas de ordenamiento; y la quinta, las conclusiones.

2. CONSIDERACIONES TEÓRICAS-CONCEPTUALES DE LAS ESTRUCTURAS TERRITORIALES

Este apartado presenta los conceptos necesarios para examinar los procesos territoriales en curso, al tiempo que sustenta a este tipo de investigación, permite identificar los elementos analíticos de las nuevas configuraciones urbanas.

Para comprender los procesos modeladores de las estructuras territoriales, se debe tener claro que “las ciudades son parte de un complejo sistema de interrelaciones urbanas, y elementos importantes en la economía, en la sociedad y en la organización política de regiones y naciones” (Pacione, 2005: 122). Así como tener clara la noción de sistema urbano nacional, según Pacione (2005), se refiere a un conjunto de pueblos y ciudades que se unen de tal manera que cualquier cambio importante en la población, la vitalidad económica, empleo o prestación de servicio de uno, tendrá repercusiones para los otros lugares.

De antaño la Teoría del Lugar Central (TLC) de Christaller (Citado por Pacione, 2005) tuvo de alta relevancia por varias décadas, sus aportes han contribuido para describir y explicar el comportamiento de los asentamientos humanos, con base en el área de mercado de los bienes

y servicios, como de su población abastecida, ello permitió identificar la estructura jerárquica de centralidades, sin embargo la TLC aporta cada vez menos en la explicación de los asentamientos actuales; ya que la realidad urbana es un ente dinámico y cambiante, por la incorporación de nuevos factores de redistribución del desarrollo territorial que complejizan las relaciones.

Por su parte la teoría de la difusión espacial publicada por Morril en 1963(Citado por Pacione, 2005), examinó la expansión de asentamientos humanos, plantea que el comportamiento de las personas, genera y hace crecer los asentamientos y líneas de transporte, sostiene que el origen de tales patrones debe tomar en cuenta cuatro factores: Las condiciones económicas y sociales; las condiciones espaciales o geográficas; el desarrollo ocurre gradualmente con el tiempo y el pleno conocimiento de que hay un elemento de incertidumbre o indeterminación en todas las conductas.

Los sistemas urbanos y asentamientos humanos se encuentran interrelacionados en su organización y dinámica para su evolución y transformación, su expresión deriva del grado de alta concentración o de alta distribución.

El proceso de desconcentración urbana es un fenómeno estructural cuya tendencia se ha generalizado, inicialmente descrito en los Estados Unidos por Berry (Citado por Dematteis, 1998) como: “La contraurbanización es un proceso de desconcentración poblacional; implica un movimiento de un estado de máxima concentración a otro de menor concentración”. También presente en ciudades europeas en los años sesenta y ochenta como fenómeno paralelo, en parte relacionado con la transición demográfica negativa de las grandes ciudades y el crecimiento generalizado de los centros urbanos menores o incluso rurales, tras un largo

periodo de declive o, de crecimiento menos fuerte respecto al de las ciudades medias y grandes.

Según Cardoso (2011), la contra urbanización (desconcentración), se presenta en gran parte de los países del mundo desde la década del setenta, como parte de un proceso posindustrial, se pasa de estadios de mayor concentración a estadios de menor concentración de población y de actividades económicas; y es definido por Ferrás en 1998 (Citado por Cardoso, 2013:130) como: “el proceso de movimiento desconcentrado de personas y actividades económicas desde las áreas urbanas hacia las rurales. Implica la aceleración de la desconcentración en las áreas urbanas y el consiguiente crecimiento en determinadas áreas rurales de los países desarrollados”.

El crecimiento descentralizado tiende a una configuración policéntrica, según Solís y Troitiño (2012) las principales configuraciones territoriales ya no están centradas en un sistema urbano de tipo monocéntrico y jerárquico sino en dinámicas urbano regionales policéntricas. Destacan dos tendencias: La región urbana policéntrica como realidad socioespacial en expansión y la región urbana policéntrica como construcción política, cuando se instrumenta como estrategia política y planificadora para la construcción de un modelo territorial más competitivo, sostenible y equilibrado.

Aún más, la evolución de las relaciones e interacciones entre ciudades de todo tamaño y localización geográfica, en el contexto de la desconcentración urbana, las estructuras ganan en complejidad y adoptan la forma de “redes urbanas” (Boix, 2002: 225) o “redes de ciudades” nombradas por otros autores. Camagni (Citado por Boix, 2002: 86) define redes de ciudades como “un sistema de relaciones horizontales, no jerárquicas entre centros especializados, proporcionando externalidades de integración complementaria/vertical o de

sinergia/cooperación entre centros”. Agregan que cuando se refiere a la noción de “red de ciudades” hay que considerar modalidades y estructuras espaciales de diversos tipos.

A su vez la relación entre la Geografía y las redes depende de dos factores. El primero, la “proximidad afecta a la formación de la red”, que evalúa los efectos de la proximidad con la distancia física de los procesos económicos; las preferencias de comunicación de los actores y las oportunidades de movilidad como su interacción. El segundo, las características e importancia de los recursos con los que cuenta el lugar y las oportunidades del mismo. (Glüker, 2013 y Hernández, 2013)

De esta breve revisión bibliográfica se observa claramente que las ciudades se organizan en un complejo entramado de interrelaciones urbanas, que renuevan las integraciones de los sistemas urbanos, nacional y sub nacional, ellos están constituidos por pueblos y ciudades de todo tamaño, en su proximidad pero en los alrededores lejanos, con cambios en los patrones de funcionamiento. El papel social, económico y demográfico de los pueblos, ciudades pequeñas y medianas es fundamental para las nuevas estructuras territoriales. Individualizar el funcionamiento y caracterizar la situación de las mismas, permitirá avanzar empíricamente en el conocimiento de la nueva generación de urbanización-poblamiento; están en la base explicativa la descentralización, desconcentración, difusión e interrelaciones.

3. ESTRUCTURAS TERRITORIALES EN LAS REGIONES CENTRO Y CENTRO OCCIDENTE

Sobre las estructuras territoriales se cuenta con antecedentes de las cuales se retoman métodos y técnicas, es el caso de las formaciones rural-urbanas (Galindo y Delgado, 2006), transición territorial (Otero y Gómez, 2007), región urbana (Sobrino, 2011) y redes urbanas e interacción espacial (Garrocho, 2012). Son trabajos que en conjunto identifican cinco tipos territoriales: nodo o polo metropolitano central, región urbana, corredor inter

metropolitano/regional, policentrismo y, redes urbanas regionales, en las que se identifican patrones de organización: concentración, estructura intermedia y descentralización.

Para estudiar los patrones de organización, y elementos de la descentralización urbana, este apartado examina la población total de los asentamientos humanos de las regiones de estudio³, fue necesario construir bases de datos a detalle, desde el nivel de localidades con su respectivo marco geoestadístico y de allí organizar localidad y población por municipio, para los años censales de 2000 y 2010, ello es posible con información del ITER del INEGI⁴. La población se clasifica según tamaño: menores de 2,500 habitantes se consideran asentamientos rurales, de 5,000-9,999 hab., y de 10,000-14,999 hab.; se consideran asentamientos rural-urbanos y; la población urbana aquella que resulta de la sumatoria de los estratos mayores a 15 mil habitantes⁵. Con base en la distribución se definieron las siguientes categorías:

- i.* Alta concentración de población, aquellos municipios con igual o más de 50% de su población en localidades urbanas (de 15,000 habitantes y más).
- ii.* Concentración de población, aquellos municipios con menor del 50% de su población en localidades de 15,000 habitantes.
- iii.* Dispersión rural-urbana (periurbanización), aquellos municipios con población mayor o igual al 50% de su población en localidades con 2,500 a 15,000 habitantes.

³ Las regiones de estudio están conformadas de la siguiente manera: La Región Centro de México por las entidades de Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y el Distrito Federal y; la Región Centro Occidente de México formada por las entidades de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán.

⁴ El procedimiento fue el siguiente: 1. Organizar la base de datos con los ITER de cada entidad federativa de ambas regiones de estudio con clave por localidades y clave municipal, longitud y latitud para la verificación geográfica y, en los datos estadísticos se contemplan a la población total. Se generan las coordenadas de las localidades con las variables de longitud (X) y latitud (Y) y se depura la base para dejar sólo aquellas localidades que contengan coordenadas.

⁵ La población urbana, tiene la siguiente clasificación interna: 15,000-24,999, 25,000-49,999, 50,000-99,999, 100,000-249,000, 250,000-999,999, y más de un millón de habitantes.

- iv. Alta dispersión (patrón rural), aquellos municipios con población mayor o igual al 50% de su población en localidades con 2,500 habitantes y menos.

Según los resultados obtenidos para cada una de las categorías, en la RC de México, se ubica en la categoría de “alta concentración” de población (73.58% en 2000 y 71.59% en 2010), al mismo tiempo destaca la “alta dispersión” de población (12.58% en 2000 y 10.77% en 2010), las otras dos categorías tienen magnitudes menores pero reportan tasas mayores de crecimiento durante el período y por arriba del comportamiento de la región (Cuadro 1). Ello representa, a este nivel de agregación, un grado de descentralización urbana, ésta idea se refuerza por la baja dinámica de la primera categoría en el período.

Cuadro 1. Distribución de la población total por categoría

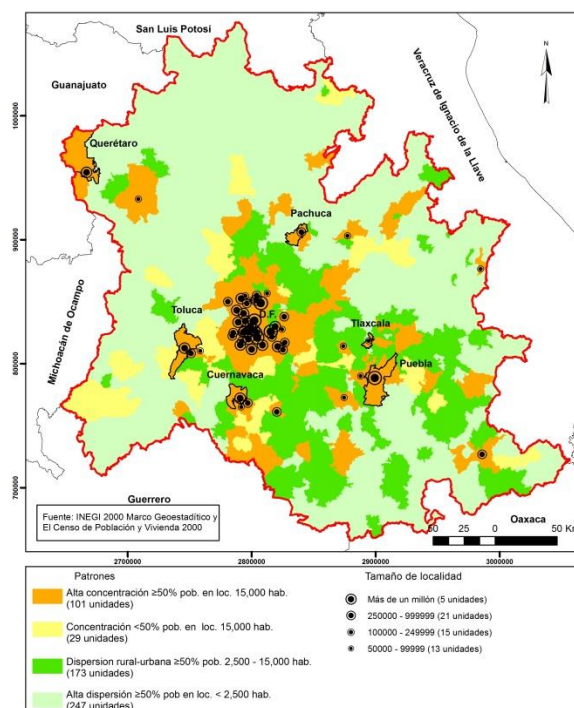
Categoría	2000			2010			TCMA 2000- 2010
	Municipios	Población	%	Municipios	Población	%	
Región Centro de México							
Alta concentración	101	24,233,298	73.58	102	26,663,911	71.59	0.97
Concentración	29	1,937,518	5.88	41	3,172,733	8.52	5.11
Dispersión rural-urbana	173	2,623,662	7.97	175	3,400,050	9.13	2.65
Alta dispersión	247	4,141,972	12.58	235	4,010,195	10.77	-0.33
Total	550	32,936,450	100	553	37,246,889	100	1.25
Región Centro Occidente							
Alta concentración	66	11,060,727	67.21	72	13,379,165	70.33	1.94
Concentración	28	2,142,141	13.02	31	2,458,602	12.92	1.40
Dispersión rural-urbana	93	1,475,861	8.97	98	1,574,085	8.27	0.65
Alta dispersión	117	1,778,884	10.81	104	1,611,790	8.47	-0.99
Total	304	16,457,613	100	305	19,023,642	100	1.47

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI-ITER 2000 y 2010.

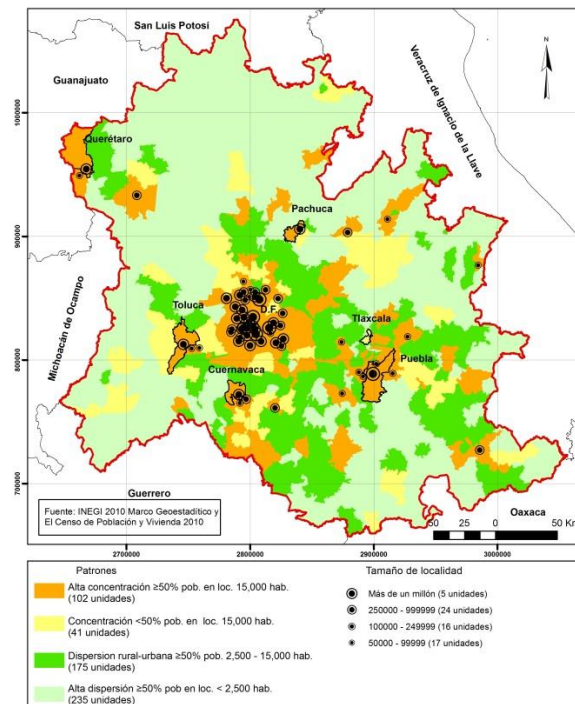
El patrón de distribución de la población en la región centro a nivel municipal es como sigue:

- El patrón de distribución con mayor predominancia en 2000 es el de “alta dispersión” de población, presente en 247 municipios de un total de 550, lo cual revela que el territorio se está poblando con localidades rurales (Mapa 1). Para 2010, disminuye en 12 municipios; indicando un ligero cambio en los patrones de distribución de la población en la región (Mapa 2).
- La categoría que ocupa el segundo lugar, en 2000, es la de “dispersión rural-urbana”, presente en 173 municipios de 550 que en 2010 aumenta en dos municipios en esta categoría. Se trata de poblamiento en transición hacia formación urbana y que puede tratarse de procesos de peri urbanización y suburbanización ya que se encuentra localizado junto a municipios de muy alta concentración.

Mapa 1. Distribución de la población en la Región Centro de México, 2000



Mapa 2. Distribución de la población en la Región Centro de México, 2010



- La categoría de “alta concentración”, en 2000 se presenta en 101 municipios de 550, corresponde con zonas metropolitanas (Valle de México, Toluca, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca, Querétaro y Pachuca) y otras 54 localidades mayores de 50 mil habitantes. En 2010, ésta categoría está en 102 municipios y aumentan 8 ciudades más. Tal situación indica emergencia de nuevos núcleos urbanos y otros aumentan de magnitud y con ello de importancia.
- En cuarto lugar se ubica la categoría “concentración” presente en 29 municipios de 550, y para 2010, aumenta en 12 municipios, en los 10 años este patrón de comportamiento es el de mayor crecimiento en región. Se trata de localidades que se van convirtiendo en urbanas, fase de transición hacia la mayor concentración o consolidación en su escala.

Por otra parte, la distribución de la población en la región centro occidente (RCO), da cuenta de “alta concentración” de la población con un peso creciente (67.21% en 2000 y 70.33% en 2010) e importante ritmo de aumento, con tasa de 1.94 %; le sigue el patrón de “concentración” de

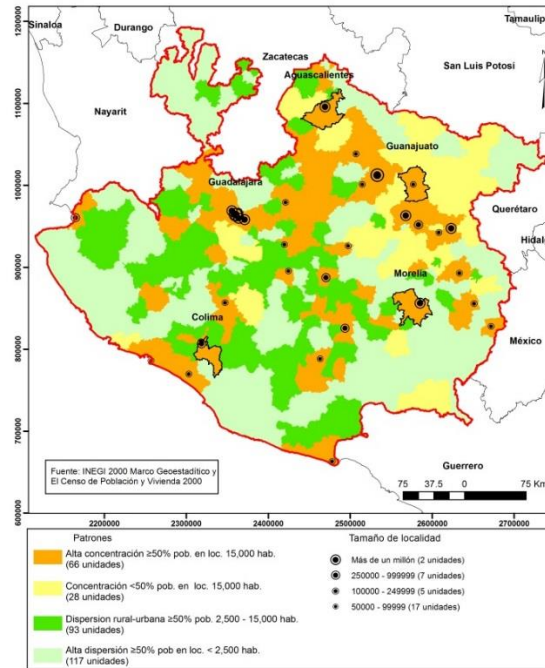
población (13.02% en 2000 y 12.92% en 2010) con leve disminución en el periodo, pero crece a una tasa de 1.40%, es decir que el incremento demográfico se organiza en forma concentrada. Las otras dos categorías, en la RCO, reportan magnitudes menores y tasas de crecimiento bajas e incluso, la categoría de “alta dispersión” disminuye el crecimiento. Estas dinámicas se ratifican con la baja dinámica de la primera categoría “alta concentración”. Tal proceso será examinado con mayor detalle intrarregional a continuación (Cuadro 1).

La distribución de población en la región centro occidente (RCO) a nivel municipal, se comporta de la siguiente manera:

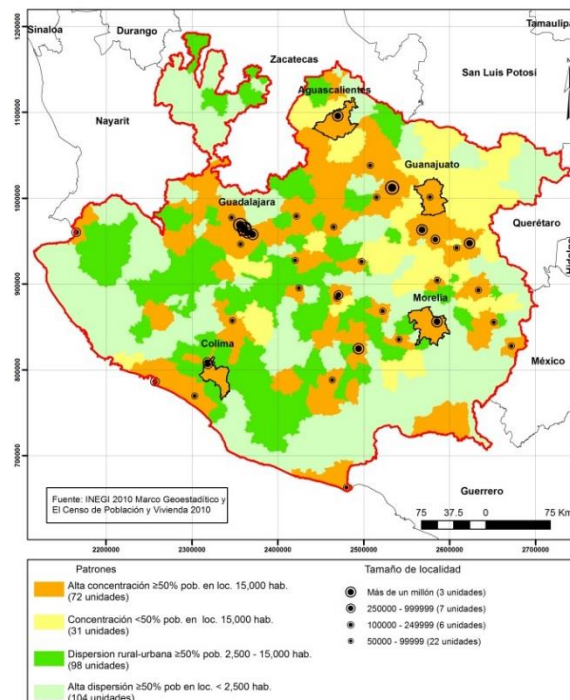
- La categoría de “alta dispersión” de población, en 2000 se presenta en 117 municipios de 304, en 2010 disminuyen 13 municipios, existe poblamiento con localidades rurales en la mayoría de los municipios, con ligeros cambios en el período (Mapas 3 y 4).
- La categoría de “dispersión rural-urbana”, en el 2000 se presenta en 93 municipios de 304, en 2010, se agregan 5 municipios en esta categoría, indicando poblamiento bajo una organización en transición hacia la formación urbana, puede tratarse de procesos de periurbanización, ya que se localiza junto a municipios de muy alta concentración.
- La categoría de “alta concentración”, en 2000 se presenta en 66 de 304 municipios, corresponde con algunas zonas metropolitanas (Guadalajara, San Francisco del Rincón, Morelia, Aguascalientes y Colima-Villa de Álvarez) y también registra 31 localidades mayores de 50 mil habitantes. En 2010, esta categoría está presente en 72 municipios y aumentan 7 ciudades más. Esta distribución indica concentración e incremento de ciudades en la región.
- La categoría “concentración”, en 2000 se presenta en 28 municipios de 304, y para 2010 aumenta sólo 3 municipios, indicando que este patrón presenta un crecimiento paulatino.

Con base en la distribución espacial de las categorías se distinguen las siguientes estructuras territoriales: polo metropolitano, región urbana, policentrismo y emergencia de redes urbanas.

Mapa 3. Distribución de la población en la Región Centro Occidente de México, 2000



Mapa 4. Distribución de la población en la Región Centro Occidente de México, 2010



Para la región centro de México, las estructuras territoriales son (Mapas 1 y 2):

- Polos metropolitanos consolidados. El primer polo lo constituye la Ciudad de México, ubicado en la parte central, tiene alta concentración, incorpora localidades de mayores del millón de habitantes (Iztapalapa, Ecatepec, Distrito Federal y Ciudad Nezahualcóyotl). Por su parte la Ciudad de Puebla, es el otro polo metropolitano consolidado, en la porción sur oriente de la región, que organiza ciudades circundantes mediante red urbana lo cual representa descentralización urbana y además presenta policentrismo.
- Se observa un patrón escalonado con la formación de una franja de periurbanización y además algunos municipios han cambiado el patrón de alta concentración a concentración, es un tipo de descentralización, al presentarse la combinación de ciudades de distinto tamaño y localidades pequeñas.
- Policentrismo y redes. Existen redes urbanas que tienden al policentrismo en la región, observado por el aumento paulatino de localidades urbanas del rango de 250,000 - 999,999 habitantes que aumentaron de 21 a 28 en el período, ubicadas en el área tributaria de ciudades principales, Ciudad de México, Toluca, Cuernavaca y Querétaro, que configuran redes en vías de formar estructuras policéntricas intrarregionales más interdependientes y además por el aumento de localidades urbanas pequeñas localizadas en municipios de alta concentración de población.

Por su parte la región centro occidente, reporta las siguientes estructuras territoriales (Mapas 3 y 4):

- En la parte noroeste de la región, se ubica la ZM de Guadalajara, es el nodo o polo metropolitano principal, indicando un patrón de alta concentración, organiza el subsistema de ciudades de su entorno, aunque también se observa un patrón de

policentrismo con alto dinamismo. El segundo nodo metropolitano, la Ciudad de León, organiza ciudades vecinas formando un eje de ciudades, configura su red urbana con patrón descentralizado.

- Se identifica una red urbana de ciudades importantes en la región, organiza dinámicas microregionales, teniendo como nodo principal al polo de Guadalajara y un nodo secundario que es la ZM de León; así como la emergencia de centralidades con un patrón disperso por toda la región.
- Se distinguen regiones urbanas por “incorporación”, cuando el nodo regional añade a su área de influencia centros de población más pequeños, que eran localidades autosuficientes, es el caso de Guadalajara, marcando claramente una centralidad. Sin embargo para el año 2010, da paso a regiones urbanas por “difusión”, cuando el centro nodal de la región desarrollo fuerzas difusoras centrípetas hacia otras zonas urbanas fuera de su área de influencia, es decir un cambio o apertura.
- Para el año 2000 la identificación de la periurbanización es localizada en las ZM de Guadalajara, Morelia y Colima- Villa de Álvarez; en los municipios conurbados a ellos; en el año 2010 se da un incremento paulatino en las mismas zonas. Es explicada por la proximidad geográfica entre lugares centrales destacando atributos de rurbanización, demarcando procesos de concentración paulatina; pero con una dinámica de descentralización de los principales polos regionales e interregionales.

Haciendo el análisis comparativo de las dos regiones de estudio, se destaca que: ambas presentan aumento de población total, es igualmente significativo el proceso de urbanización como el poblamiento del territorio; aunque la RC sigue siendo la más poblada, la RCO refiere procesos de poblamiento importantes. Internamente cada región reporta cambios de organización intrarregional, se revela combinación de centralismo desde un o dos polos principales, pero al mismo tiempo la organización poli céntrica tiende a dinamizarse como

consecuencia del aumento de ciudades y de localidades urbanas, que dan lugar a la presencia de pequeñas polaridades. Existen importantes dinámicas de transición, entre un alta centralidad o polarización a una etapa de descentralización en aglomeraciones bajo dos grados: desconcentración policéntrica reforzada por redes urbanas y desconcentración concentrada.

Es decir, al no existir un solo patrón dominante de la descentralización urbana, se observa una organización de estructuras muy complejas. A continuación se verá en los escenarios y políticas territoriales en qué medida se registran estas organizaciones y en cuánto se incide.

4. POLÍTICA TERRITORIAL EN LAS REGIONES CENTRO Y CENTRO OCCIDENTE

En este apartado se examinan las políticas de desarrollo regional, ya que estas han sido concebidas e implementadas para modelar dinámicas urbanas territoriales. Se trata del posicionamiento estatal del regional del desarrollo, desde el marco de un discurso descentralizador que replantea un nuevo federalismo fiscal y fortalecimiento municipal a través de las atribuciones. El marco normativo y regulatorio se establecen en leyes, planes y programas estipulados en el nivel federal, mismo que las entidades federativas acatan de donde derivan sus estrategias territoriales respectivas. (Cuadro 2)

En general los instrumentos que regulan la política territorial de orden nacional están orientados a la redistribución del gasto público, de las actividades económicas, de los servicios culturales, la impartición de justicia, la desconcentración de la administración paraestatal, la transferencia de los servicios de salud y educación a los estados, y la apertura de espacios de participación social y que en el orden estatal, las administraciones sexenales, se persigue la misma redistribución mediante regionalización. Además, en el período, se da prioridad y focaliza, el apoyo a las comunidades indígenas e infraestructura y proyectos productivos para zonas marginadas.

Cuadro 2. Regulación de política territorial 2000 – 2012

Instrumento	Nombre	Característica
Leyes	<ul style="list-style-type: none"> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 25, 26, 27, 73 y 115. Ley General de Asentamientos Humanos 	<ul style="list-style-type: none"> Establecen elementos relativos a la ordenación de los asentamientos humanos y planeación del desarrollo urbano.
Planes	<ul style="list-style-type: none"> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 Plan Puebla-Panamá (Sexenio 2000-2006) Arquitectura institucional para promover el desarrollo regional en México (documento) 	<ul style="list-style-type: none"> Política de ordenación del territorio. Promueven desarrollo regional equilibrado, mediante federalismo y recaudación fiscal Persiguen desconcentración de la actividad económica. Atención y promoción del crecimiento del ingreso en regiones económicas atrasadas.
Programas	<ul style="list-style-type: none"> Programa Marcha hacia el Sur. (Sexenio 2000-2006) Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT). 	<ul style="list-style-type: none"> Política explícita de desarrollo territorial sobre mesorregiones basada en la coordinación de acciones entre órdenes de gobierno.
Estrategia territorial	<ul style="list-style-type: none"> Planeación estratégica regional, 2000. Estrategia Territorial Nacional, 2012. 	<ul style="list-style-type: none"> Planeación del desarrollo basado en mesorregiones. Estructura organizativa de consejos técnicos y fideicomisos regionales. Promueve un modelo polinuclear de sistemas urbano rurales

Fuente: Elaboración con base en Cortez y Delgadillo (2008); Hiernaux y Torres (2008); Herrera (2013) y SEDESOL (2012).

Al examinar cómo actuaron los gobiernos de las entidades federativas de las regiones centro y centro occidente en materia de política territorial y urbano-regional, revisando los respectivos documentos de planeación, se observan algunas constantes: por ejemplo, los diagnósticos identifican la misma problemática de un documento de un sexenio al siguiente documento sexenal, con lo cual de un período de gobierno a otro, se ratifican y reportan los graves problemas de desequilibrios regionales, la necesidad de disminuir la aguda pobreza en zonas y grupos vulnerables, que para corregir se delinean políticas del tipo de reactivación de la economía, generación de empleo y mejora del ingreso, que además pretende aprovechar potencialidades micro regionales que brinda el territorio de cada entidad (Cuadro 3).

Se observa, al inicio del período de estudio que las dependencias de la administración pública federal conjugan esfuerzos con las entidades federativas para conseguir el desarrollo regional. A nivel de entidad, el planteamiento más o menos estándar para disminuir las disparidades regionales es el siguiente: se considera una intervención en el territorio para contrarrestar los efectos la centralización del modelo de “sustitución de importaciones” de la fase del despegue del desarrollo regional, actualmente se persigue que las políticas y/o dependencias se redistribuyan para organizar los recursos en el territorio de la entidad; es también primordial el desarrollo de las áreas rurales, la planificación regional. En suma se fomenta la descentralización interna como respuesta a los problemas regionales.

Pasa el tiempo, los objetivos primordiales de las políticas de las instituciones

administrativas, no han logrado corregir las persistentes desigualdades y disparidades regionales; los diagnósticos, propuestas y diseño de políticas no presentan cambios. Se reconoce y se hace hincapié en que las disparidades regionales son el problema fundamental por enfrentar, a su vez que se debe cambiar la orientación de las políticas y la manera de implementarlas.

La problemática de la política de desarrollo regional, es la fragmentación y solapamiento de las acciones sectoriales, lo cual torna ineficiente la implementación y evaluación de los impactos. Es sustancial el cambio de esta perspectiva, se debe avanzar hacia la integración de recursos y políticas territoriales, medir los problemas en el diagnóstico a nivel local y microregional, ello permitirá implementar metas a corto, mediano y largo plazo que se puedan evaluar según escala de intervención; a su vez integrar la participación política de los actores para instrumentar con base en acuerdos para luego transparentar acciones y resultados.

Cuadro 3. Planes estatales de desarrollo en las regiones Centro y Centro Occidente de México (período de estudio)

Diagnóstico	Objetivos	Estrategias	Proyectos	Observaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Disparidades regionales. • Acelerado proceso de urbanización. • Rezago social. • Procesos de concentración y dispersión de la población. • Contracción de la economía agrícola. • Crecimiento acelerado del trabajo precario y de la economía informal. • Crecimiento de la demanda de agua potable. • Niveles de baja productividad. • Tercerización de la economía • Trabajo con baja remuneración. • Falta de oportunidades de empleo y adquisición de vivienda. • Especulación inmobiliaria. • Inequidad de género. • Inseguridad pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disminuir las disparidades regionales. • Generar condiciones para mayor atracción de la inversión. • Proponer instrumentos de política territorial para disminuir los problemas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia sectorial. • Alianzas entre los tres órdenes de gobierno y con los sectores privado y social. • Aprovechar recursos y potencialidades del territorio. • Estrategia metropolitana. • Evaluar resultados y eficacia de las políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Desarrollo Urbano para la Región Centro del país. • Actualización del marco normativo a los requerimientos actuales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja instrumentación de los mismos y visión de corto plazo. • Indicadores incongruentes con las problemáticas presentes. • Se plantean las mismas problemáticas en cada periodo de gobierno. • Falta de evaluación objetiva de los programas y de sus impactos. • Leyes antiguas para problemas presentes
<p>Fuente: elaboración propia: Región Centro, GDF (2000, 2007 y 2013); GEH (2015 y 2011), GEM (1999, 2005 y 2011); GEMor (2007 y 2013); GEP (2015 y 2011); GEQ (2010); GET (2005 y 2011); FMVM (2011 y 2012); y para la región centro occidente, GEAg (1998, 2004 y 2010); GECol (1998, 2004 y 2010); GEGto (2006 y 2012); GEJal; (2013); GEMich (2003 y 2008).</p>				

5. CONCLUSIONES

En medio del aumento demográfico de México, se ha examinado el proceso de urbanización y poblamiento de las regiones centro y centro occidente, ambas presentan cambios significativos en su organización intrarregional, durante décadas ellas se organizaban predominante de bajo una estructura territorial monocéntrica o centralizada, que ha venido cambiado hacia otra que tiende a la desconcentración con base en una organización poli céntrica en la última década. Se observa, a esta escala de análisis descentralización urbana, por el crecimiento de ciudades de distinto tamaño, de localidades pequeñas y de pueblos que propicia interrelaciones funcionales combinadas verticales y complementarias a distinto nivel.

En la región centro, la presencia de dos polos cuyas magnitudes tienen pesos diferentes pero importantes –ciudades de México y Puebla-, también otras zonas metropolitanas que reorganizan funcionamiento metropolitano extendido, procesos de periurbanización, y dinámica del poblamiento disperso, todos ellos procesos que constituyen un complejo entramado de policentralidades y redes urbanas de alcance variado, ello puede estar acompañado de los cambios en conectividad y comunicación. Por su parte, la región centro occidente, presenta descentralización territorial combinada, en la parte nororiente, domina un polo –Ciudad de Guadalajara-, allí presenta descentralización concentrada y periurbanización, aunque ésta región también reporta dos grados de policentrismo; a lo largo de la porción oriente, el eje de ciudades importantes con procesos de urbanización significativos y, en la parte central, ciudades pequeñas distribuidas. En suma, se trata de dos grados de descentralización urbana con sus propias estructuras complejas, que emergen por debajo del gran peso de sus polos.

En materia de política regional, no hay relación entre las dinámicas territoriales que presentan las dos regiones y la normatividad vigente, después de revisar los documentos de planeación regional se encuentra que hay acciones sectoriales diversas y desintegradas, lo que dificulta

implementación y calificar eficacia. Se destaca la carencia de evaluaciones objetiva de los alcances de las metas, indicadores inadecuados para medir desarrollo, todos los diagnósticos reportan desigualdades regionales, y el diseño de las políticas no presenta cambios de estrategias para la solución. Así que si bien se reconoce las disparidades regionales todavía no se reconoce que debe cambiar la orientación de las políticas, como el cambio en metodologías de planeación y evaluación de resultados.

A la par de la descentralización urbana que presenta nuevas estructuras territoriales, se debería releer el territorio, para realizar los cambios de escalas en la coordinación interestatal y municipal, es decir, redefinir la matriz del desarrollo territorial con base en la reorganización de las potencialidades. Además de avanzar hacia las nuevas formas de gobernabilidad, de administración pública, participación y evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

Garrocho, C 2012, *Estructura funcional de la red de ciudades de México*, UNFPA–CMX-CONAPO, México.

Pacione, M 2005, *Urban Geography—A Global Perspective*, Routledge, London.

Capítulo de libro

Boix, R 2002, “Policentrismo y redes de ciudades en la región metropolitana de Barcelona”, en J Subirats (Coord.), *Redes, territorios y gobierno*, Diputación de Barcelona, Barcelona, pp. 223-246.

Cortez, H y Delgadillo, J 2008, “Alcances del ordenamiento territorial en la planificación del desarrollo. Elementos conceptuales”, en J Delgadillo (Comp.), *Política Territorial en México: Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*, SEDESOL-UNAM-Plaza y Valdés, México, pp. 47-95.

Dematteis, G 1998, “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas” en F Monclús (ed), *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, Barcelona, pp. 17-33.

Glüker, J 2013, “Geografía económica y evolución de redes”, en M. Valdivia y J. Delgadillo (Coord.), *La Geografía y la Economía en sus vínculos actuales: Antología de Discusiones Teóricas Contemporáneas de la Geografía Económica*, UNAM, México, pp. 539-556.

Hernández, E 2013, “Comentarios al trabajo de Johannes Glückler. Geografía Económica y evolución de redes” en M Valdivia y J Delgadillo (Coord.), *La Geografía y la Economía en sus vínculos actuales: Antología de Discusiones Teóricas Contemporáneas de la Geografía Económica*, UNAM, México, pp. 557-561

Herrera, JM 2013, “El desarrollo regional en México. Una revisión de los principales problemas”, en A Sánchez (coord), *Desarrollo Regional en México. Hacia una agenda para su desarrollo económico y social con sustentabilidad*, UAA, México, pp. 47-68.

Hiernaux, D y Torres, B., Rino Enzo, 2008, “Desarrollo territorial en México: un balance general” en J Delgadillo (comp), *Política Territorial en México: Hacia un Modelo de Desarrollo Basado en el Territorio*, SEDESOL-UNAM-Plaza y Valdés, México, pp. 97-123.

Sobrino, J 2011, “La urbanización en el México contemporáneo” en J Calva (Coord.), *Desarrollo Regional y Urbano*, CNU, México, pp. 295-320.

Revistas

Cardoso, MM 2011, “El fenómeno de contraurbanización y el protagonismo de ciudades menores y de espacios rururbanos metropolitanos”, *Cadernos Metrópole*, vol. 13, no. 2, pp. 497-521.

Cardoso, MM 2013, “Atisbos de contraurbanización en la Zona Metropolitana Valle de México y en el sistema urbano nacional”, *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana De Geografía*, vol. 22, no.1, pp.127-140.

Galindo, C y Delgado, J 2006, “Los espacios emergentes de la dinámica rural-urbana. Problemas del Desarrollo”, *Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 37, no.147, pp. 187-216.

Otero, R y Gómez, S 2007, “La desconcentración urbana en el sistema territorial de Galicia: un enfoque conceptual y empírico”, *Boletín de la A.G.E.*, no. 44, pp. 259-277.

Solis, E y Troitiño, MA 2012, “El paradigma de la red: Bases para una nueva interpretación del territorio y de los procesos escalares de la urbanización”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, no. 60, pp. 141 -164.

Documentos de gobierno

Fondo Metropolitano del Valle de México (FMVM) 2011, *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México 2011*, FMVM, México.

Fondo Metropolitano del Valle de México (FMVM) 2012, *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México 2012*, FMVM, México.

Gobierno del Distrito Federal (GDF) 2000, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*, GDF, Distrito Federal.

Gobierno del Distrito Federal (GDF) 2007, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, GDF, Distrito Federal.

Gobierno del Distrito Federal (GDF) 2013, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018*, GDF, Distrito Federal.

Gobierno del Estado de Aguascalientes (GEAgs) 1998, *Plan de Desarrollo del Estado de Aguascalientes 1998-2004*, GEAgs, Aguascalientes.

Gobierno del Estado de Aguascalientes (GEAgs) 2004, *Plan de Desarrollo del Estado de Aguascalientes 2004-2010*, GEAgs, Aguascalientes.

Gobierno del Estado de Aguascalientes (GEAgs) 2010, *Plan Sexenal de Gobierno del Estado de 2010-2016*, GEAgs, Aguascalientes.

Gobierno del Estado de Colima (GECol) 1998, *Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003*, GECol, Colima.

Gobierno del Estado de Colima (GECol) 2004, *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009*, GECol, Colima.

Gobierno del Estado de Colima (GECol) 2009, *Plan Estatal de Desarrollo 2009-2015*, GECol, Colima.

Gobierno del Estado de Guanajuato (GEGto) 2006, *Plan de Gobierno 2006-2012*, GEGto, Guanajuato.

Gobierno del Estado de Guanajuato (GEGto) 2012, *Programa de Gobierno 2012-2018*, GEGto, Guanajuato.

Gobierno del Estado de Hidalgo (GEH) 2011, *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016*, GEH, Hidalgo.

Gobierno del Estado de Hidalgo (GEH) 2015, *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*, GEH, Hidalgo.

Gobierno del Estado de Jalisco (GEJal) 2013, *Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2013-2033*, Autor, Jalisco.

Gobierno del Estado de México (GEM) 1999, *Plan de Desarrollo 1999-2005*, GEM, Estado de México.

Gobierno del Estado de México (GEM) 2005, *Plan de Desarrollo 2005-2011*, GEM, Estado de México.

Gobierno del Estado de México (GEM) 2011, *Plan de Desarrollo 2011-2017*, COPLADEM, Estado de México

Gobierno del Estado de Michoacán (GEMich) 2003, *Plan Estatal de Desarrollo de Michoacán 2003-2008*, GEGto, Michoacán.

Gobierno del Estado de Michoacán (GEMich) 2008, *Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012*, GEGto, Michoacán.

Gobierno del Estado de Morelos (GEMor) 2007, *Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012*, GEMor, Morelos.

Gobierno del Estado de Morelos (GEMor) 2013, *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018*, GEMor, Morelos.

Gobierno del Estado de Puebla (GEP) 2011, *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017*, COPLADEP, Puebla.

Gobierno del Estado de Puebla (GEP) 2015, *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*, GEP, Puebla.

Gobierno del Estado de Querétaro (GEQ) 2010, *Plan Querétaro 2010-2015, Soluciones Cercanas a la Gente*, GEQ, Querétaro.

Gobierno del Estado de Tlaxcala (GET) 2005, *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*, GET, Tlaxcala.

Gobierno del Estado de Tlaxcala (GET) 2011, *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016*, GET, Tlaxcala.

Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) 2012, *Estrategia Territorial Nacional*, Gobierno Federal, México.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y Consejo Nacional de Población (CONAPO)

2012, *Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012*, SEDESOL y CONAPO, México.

Página web

INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2000, *Marco geoestadístico nacional 2000*, visto 05 mayo 2015, <http://www.inegi.gob.mx>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2000, *Censo de Población y Vivienda 2000*, visto 05 mayo 2015, <http://www.inegi.gob.mx>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2010, *Censo de Población y Vivienda 2010*, visto 05 mayo 2015, <http://www.inegi.gob.mx>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2010, *Marco geoestadístico nacional 2010*, visto 05 mayo 2015, <http://www.inegi.gob.mx>